SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIIA. LEGISLATURA
CUARTO PERÍODO

CARPETA Nº 915 DE 1992

COMISION DE HACIENDA - INTEGRADA -

DISTRIBUIDO Nº 2028 DE 1993

ABRIL DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

CARTA ORGÁNICA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION
DEL DIA 15 DE ABRIL DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside	:	Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	:	Señores Senadores Danilo Astori, Daniel Azzini, Federico Bouza, Hebert Gatto, Julio C. Grenno y Alberto Zumarán
Asiste	:	Señor Presidente de la Cámara de Senadores, Gonzalo Aguirre Ramírez
Secretaria	:	Señora Raquel Suárez Coll
Ayudante	:	Señora Teresa Paredes

mcd

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 19 minutos)

En consideración la Carpeta Nº 915/92, "Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay".

Si los señores senadores están de acuerdo, sugiero que dediquemos unos minutos para organizar nuestro trabajo, es decir, la forma en que llevaremos a cabo el tratamiento de la Carta Orgánica. Ya hemos escuchado los informes y asesoramientos que en su momento juzgamos oportuno solicitar. Por lo tanto, ya estaríamos en condiciones de ir recogiendo las opiniones de los señores senadores.

SEÑOR ASTORI.- Antes de que el señor Presidente sugiera acordar un método de trabajo quisiera que se me informara si ya hemos completado la ronda de asesoramientos solicitada, porque no estoy seguro de ello. Si la memoria no me falla, han concurrido a la Comisión los contadores Lombardo y Pascale.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el período anterior asistió a la Comisión, en primer término, el Directorio del Banco Central y luego también la Asociación de Bancos, a nombre de la cual nos brindó un informe el contador Alberto Bensión. Además, concurrió el Banco de la República.

SEÑOR ASTORI.- ¿En este período no tenemos previsto ningún otro asesoramiento?

SEÑOR PRESIDENTE.- Las personas que quedaban por recibir,

que eran los contadores Lombardo y Pascale, ya los hemos escuchado en las dos últimas sesiones.

SEÑOR ASTORI.- Recuerdo perfectamente bien que el año pasado recibimos los asesoramientos que el señor Presidente menciona, comenzando por el actual Directorio del Banco Central, pero tenía la duda de si para este período no se había solicitado algún informe adicional de tipo jurídico de la Facultad de Derecho.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se me ocurre que tal vez sería útil realizar una primera ronda de opiniones de los señores integrantes de la Comisión acerca del proyecto en general, es decir, un pronunciamiento en términos globales sobre el proyecto para, luego entrar en un análisis más detallado de algunos de los puntos medulares.

Con respecto a las opiniones generales --no sé si me anticipo-- me parece percibir que en la Comisión hay consenso favorable en cuanto a que el Banco Central tenga una Carta Orgánica y creo que también sobre el contenido del proyecto.

SEÑOR ASTORI.- Se equivoca, señor Presidente; sobre este último punto no hay consenso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, eso refleja la utilidad de que inicialmente se escuchen las opiniones de los señores senadores sobre estos asuntos.

Por lo tanto, en una primera ronda, sin necesidad de profundizar en los detalles y las fundamentaciones, me

parece conveniente recoger los puntos de vista de los integrantes de la Comisión para saber si existe consenso en cuanto a que el Banco Central tenga una Carta Orgánica, y si este proyecto en su conjunto puede ser la respuesta idónea a esa necesidad.

Invito a los señores Senadores a exponer su pensamiento sobre la conveniencia o no de una Carta Orgánica para el Banco Central y, por otra parte, acerca de la idoneidad o no, en términos generales, del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo para cumplir esa finalidad.

SEÑOR ASTORI.- Pido disculpas por apresurarme a solicitar la palabra, pero quisiera hacer una aclaración lo antes posible.

Con respecto a la necesidad de que el Banco Central tenga Carta Orgánica, creo que no hay opiniones diversas. Eso es exactamente así.

Sin embargo, en cuanto al contenido de la Carta Orgánica, el señor Presidente dijo que parecía haber un consenso y nosotros no lo compartimos, en términos generales. Como veremos posteriormente, sí estamos de acuerdo con muchas de sus disposiciones, que son absolutamente necesarias para el Uruguay, pero no compartimos la orientación general del proyecto y sobre eso tenemos muchas cosas que decir.

Comenzando por el principio, considero que el hecho de que el Banco Central tenga una Carta Orgánica es algo imprescindible. Dicha institución ya tiene 27 años de vida y nunca tuvo Carta Orgánica. Eso es algo insólito.

El otro día me enteré por la prensa de que el Directorio del Banco Central está designando algunos jerarcas en el marco

de una reestructura interna de la institución. Entre las nuevas funciones está la de nombrar a un Superintendente de Bancos, y la Superintendencia la establece, justamente, esta Carta Orgánica que estamos discutiendo. Aparentemente, el señor Juan Braga será el Superintendente de la institución, pero la Carta Orgánica aún no ha sido aprobada por el Parlamento. Quiere decir que es fundamental que el Banco Central posea una Carta Orgánica para que la designación se realice legalmente. No tengo la más mínima duda de que el país debe tener un Superintendente de Bancos, pero quizás deberíamos realizarle algunas modificaciones al proyecto, entre otras cosas, porque la Superintendencia figura atribuyendo funciones extralimitadas al Superintendente, como lo observaron varias de las personas que nos asesoraron. En resumen, creo que debemos partir del hecho de que es necesario tener una Carta Orgánica.

Por otra parte, con el contenido del proyecto tenemos fuertes discrepancias que ya he adelantado aquí indirectamente, al hacer algunas preguntas a quienes nos brindaron asesoramiento y, sobre todo, a los contadores Lombardo y Pascale.

Asimismo, el año pasado adelanté indirectamente a la mayoría del Directorio del Banco Central, es decir, mis discrepancias acerca del contenido del proyecto a los doctores Ramón Díaz y Daniel Hugo Martins. Con respecto a este tema habría que hacer algunas reflexiones para que se entienda esta posición.

Comenzando por lo general y yendo a lo particular, creo que es evidente que este proyecto de Carta Orgánica persigue un objetivo muy similar al que ha venido predominando en los últimos años en lo que tiene que ver con el Banco Central. Es decir, se tiende a la autonomía de la autoridad monetaria, entendiendo por tal no algo jurídico o institucional sino sustancial respecto de los vaivenes del poder político-partidario. Pienso que hay que separar lo que es la presencia y la acción del Banco Central de los vaivenes estrictamente considerados de Gobierno. Por nuestra parte, estamos de acuerdo con esa tendencia porque creemos que es saludable y sana. Al respecto, hay experiencias y ejemplos paradigmáticos de avanzada en el mundo, como es el caso alemán del Bundesbank. Ese es el ejemplo central de esa tendencia. En el caso de América Latina hay réplicas de ese modelo central y, quizás, el chileno sea el más ilustrativo al respecto. Los países que hemos mencionado —Alemania desde el punto de vista original y Chile desde el punto de vista de las repercusiones en América Latina-- han tenido experiencias muy vastas sobre todo en lo que tiene que

ver con el primer punto. Esos ensayos, sobre todo el alemán, hay que valorarlos a la luz del contexto histórico en que sobrevienen. Esto fue dicho por distintos asesores y, personalmente, lo he podido comprobar en el lugar de los hechos debido a que el año pasado tuve la suerte de vivir todo lo acontecido en el Bundesbank. Dichas experiencias están muy impregnadas de lo que ha sido la historia previa del país y particularmente de las dos catástrofes inflacionarias ocurridas hace algunas décadas. En todo caso esto separa casi totalmente al Banco Central de lo que son las decisiones de Gobierno y, en particular, las económicas, es decir, las tomadas por el equipo económico que encabeza el Ministerio de Economía y Finanzas.

Podría decir que en materia monetaria el Banco alemán tiene absoluta independencia y su objetivo --como lo establece su Carta Orgánica--, es preservar la estabilidad de la moneda, expresión que se toma y se transcribe tal cual es en este proyecto de ley.

Este proyecto, señor Presidente, se inscribe dentro de esos parámetros, los que en términos generales compartimos. En el Uruguay, tanto nosotros como muchos de los presentes, hemos mirado con ojos críticos, en el pasado, la verdadera utilización que se hizo de los mecanismos de emisión del país, que estaban al servicio de intereses político-partidarios. Pienso que esto no puede escandalizar a nadie, pero tenemos que reconocerlo. Aquí se realizaron emisiones para provocar resultados

de tipo político-partidario. Eso sucedió en el pasado, y repito que no hay que responsabilizar a nadie ya que la responsabilidad es colectiva. Quiere decir que una progresiva independencia de la autoridad monetaria respecto a decisiones de Gobierno de este tipo, es saludable para el país porque asegura y da garantía en el sentido de que eso no podrá repetirse en un futuro. Es por ello que consideramos necesario acompañar una tendencia de ese tipo, la que se ve reforzada no sólo al establecerle cometidos y objetivos al Banco Central --estableciendo explícitamente aquello de preservar la estabilidad interna y externa de la moneda según lo expresa este proyecto-- sino introduciendo novedades saludables en la designación de los Directores del Banco Central. Este aspecto siempre lo hemos reclamado no sólo para el Banco Central sino para todos los Entes del Estado. Aquí hay una verdadera innovación en el Estado uruguayo porque se comienza a separar la designación de los Directores de los períodos de Gobierno. Con respecto a este punto, hay una discrepancia en el seno del Directorio del Banco Central. La mayoría cree que el mecanismo debe incluir al Presidente mientras que la minoría --el contador Lombardo-- entiende que el Presidente debe estar excluido de dicho mecanismo de designación para que coincida exactamente con el período de Gobierno. Esto es así debido a que el contador Lombardo considera que el Presidente del Banco Central debe ser una persona de total confianza del Gobierno de turno.

Estos detalles son típicos de la discusión

particular y es por eso que en estos momentos quiero decir que estoy de acuerdo con la idea de introducir innovaciones en la designación del Directorio. Asimismo, lo haría extensivo a otros organismos del Estado, en particular, a las empresas públicas; pero creo que ese punto habrá que discutirlo en su momento. Aquí se pueden proponer muchos mecanismos específicos como los períodos de rotación diferente. Ahora se propone un sistema de rotación alternada y se podría pensar que debe prolongarse durante un tiempo distinto al propuesto por el proyecto, pero todo eso es discutible y se tratará en su momento. Reitero que la idea la compartimos.

Por otro lado, los problemas no comienzan por el control del sistema bancario. Con respecto a este punto, lamentablemente --lo hemos dicho el año pasado--, hemos seguido el procedimiento inverso al correcto. Primero aprobamos la Ley de Intermediación Financiera y ahora discutimos la Carta Orgánica del Banco Central, que es el que tiene que aplicar dicha Ley. Considero que debimos haber operado al revés, dándole primero una Carta Orgánica al Banco Central para luego aplicar la Ley de Intermediación Financiera que, entre otras cosas, obligue a dicho Banco a actuar como un verdadero Superintendente de Bancos. Dije que los problemas para nosotros no comienzan aquí porque también compartimos esta idea. En las sesiones mantenidas hemos podido comprobar que en el mundo no hay una sola posición en esta materia y, en algunos países, la Superintendencia no se encuentra en el Banco Central como sucede en Alemania, donde se halla bajo la órbita del Ministerio de Economía.

En el modelo chileno --que también es muy germano desde este punto de vista-- la Superintendencia de Bancos está en el Ministerio de Economía. Sin embargo, creemos que en nuestro país debe estar en el Banco Central, porque es su equipo el que sabe de Bancos en el Uruguay. El Ministerio de Economía y Finanzas --lo digo respetuosamente-- no tiene a nadie que sepa de Bancos. El equipo de abogados del Banco Central sabe de crisis bancarias más que ningún otro en América Latina. Son las mismas personas que tienen más de treinta años de experiencia en estos temas y saben leer un balance de un Banco, así como --lo digo en el buen sentido de la palabra-- percibir maniobras en esta área. Por lo tanto, sería malo sacar la superintendencia del Banco Central, que creo hoy se llama Departamento de Control de Instituciones Financieras Estamos completamente de acuerdo con ello, como también con que esa Superintendencia, encabezada por un Superintendente --como lo expresa este proyecto de ley y que ya está designado el señor Juan Braga-- aplique la Ley de Intermediación Financiera y ponga en funcionamiento todos los mecanismos de control que le otorgamos el año pasado. También aquí hay material para la discusión particular, pero no lo vamos a abordar ahora.

Como se sabe, tanto la Asociación de Bancos como el contador Pascale realizaron fuertes observaciones al proyecto de ley. Este último como es obvio, tiene una enorme experiencia en materia de Banco Central,

medida cualitativamente y no cuantitativamente; su gestión fue muy importante al frente de esa institución. El contador Lombardo, por su parte, más bien dijo estar de acuerdo; su única discrepancia se refería al tema del Directorio. Desde mi punto de vista, el hecho de que el Superintendente, actuando desconcentradamente, establezca sanciones graves a los Bancos, es algo muy preocupante Me parece mucho mejor que sea el Directorio del Banco Central el que lo haga, porque lo otro es un tanto peligroso. El contador Pascale sugiere que, a pesar de que no es fácil establecer las fronteras entre lo grave y lo leve --estoy totalmente de acuerdo con ello, porque en materia monetaria es muy difícil saberlo, a primera vista por lo menos--, el Superintendente pueda resolver sobre las sanciones leves, pero el Banco Central debe ser el que disponga las graves. No quiero extenderme más sobre este punto que trataremos en profundidad durante la discusión particular. Reitero que compartimos la idea.

Nuestros problemas comienzan en los cometidos del Banco Central. Este es un proyecto de ley de 74 artículos, muy complejo y muy importante; no es medible, en términos de números de artículos, la importancia de nuestras diferencias, porque quizás ellas estén en tres o cuatro artículos. De lo que se trata, es de discrepancias de visión del Banco Central y por ello no lo podemos votar en general. Reitero que los pocos artículos con los que tenemos discrepancias sustanciales son los que conforman la visión del Banco Central del Uruguay del futuro y los que le asignan, nada más ni nada menos, que el diseño y la aplicación de las polítiicas monetaria, crediticia y cambiaria en el marco de la autonomía de la que hablábamos. El Banco Central, actuando autónomamente

y teniendo vínculos institucionales con el Poder Ejecutivo y el Parlamento, a través de los artículos 197 y 198 de la Constitución --ya que el Senado dirime las diferencias en última instancia--, es el que diseña --no me canso de recalcarlo-- y aplica las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. Aquí tenemos una discrepancia total, por lo menos en 1993.

Digo esto porque quizás dentro de cuarenta o cincuenta años, si el Uruguay tuviera otro tipo de situación política, económica y social, otra cultura política y otra clase de educación económica, el criterio podría ser otro. El problema es que este es un salto muy grande que implica amputar al Ministerio de Economía y Finanzas herramientas fundamentales de la política económica para ponerlas en manos del Banco Central, actuando con independencia. ¿Por qué digo que quizás dentro de cuarenta años podremos discutir este tema con otro criterio? Porque creo que hoy el Uruguay no puede dar este paso, considerando que tiene problemas económicos graves que debe superar. No pretendo que se produzca ahora una discusión sobre los problemas económicos del Uruguay, pero pido que se comprenda que ante esta situación, el Ministerio de Economía y Finanzas --que es el que encabeza la conducción económica del país-- debe tener todos los instrumentos del panel de mando a su disposición. Estoy dispuesto a admitir que se le atribuya la mayor independencia posible al Banco Central en el manejo de las variables monetarias. Ojalá sepamos acostumbrarnos a que el organismo emisor sea no ya autónomo,en el sentido de ente autónomo, sino independiente en el manejo y aplicación de las herramientas de la política económica. Sin embargo, entre esto y establecer que diseñe y aplique las políticas cambiaria, monetaria y crediticia, existe no ya

un abismo, sino varios. Dejamos al Ministerio de Economía y Finanzas un solo instrumento, que es el tributario, el fiscal; todos los demás pasan al Banco Central. Me pregunto qué ocurriría si mañana existiera una discrepancia entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Directorio del Banco Central. En ese caso dirimiría el Senado, pero no me imagino al Senado discutiendo si hay que devaluar o no en el país o si en lugar de hacerlo en un 15%, fuera en un 27%. Digo esto no porque crea que los señores senadores no lo puedan hacer, sino porque es un mecanismo de gobierno insólito. Tampoco podría pensar que el Senado pudiera discutir si concede o no crédito a los pequeños productores de Florida, porque el Ministerio de Economía y Finanzas es partidario de hacerlo y el Banco Central, no. No estoy exagerando cuando digo esto, porque este proyecto de ley es muy fuerte; ya no es que se controle cómo los Bancos deben aplicarla, sino que se diseña la política crediticia, no del Banco Central --que no es un organismo de crédito, salvo para los Bancos, ya que es un prestamista en última instancia para ellos, según lo establece este propio proyecto de Carta Orgánica-- sino la nacional, diciéndole al Banco de la República lo que debe hacer y controlándolo como lo hace con el Citibank. Afortunadamente hemos quitado las sanciones que había para el Banco de la República, porque si no lo hubiéramos hecho esta institución no tendría nada que ver con lo que fue en el pasado.

Tengo la impresión de que aquí se pretende --lo digo en un sentido constructivo, a los efectos del debate-- dar estatuto legal a la política económica. Si tuviera que resumir lo que estoy manifestando en una frase, diría que se le da jerarquía legal a

la actual política económica, es decir, que se la convierte en ley. Afirmo esto porque, como se sabe, la actual política monetaria se maneja con base en un solo instrumento, que es el tipo de cambio.

Entonces como ahora se hace así, se envía un proyecto de Carta Orgánica que dice que el Banco Central diseñará y aplicará las políticas cambiaria, monetaria y crediticia. Por lo tanto, no hay ninguna violencia entre el proyecto y la situación actual. Sin embargo, ésta comenzará cuando asuma el próximo Gobierno y considere que la política cambiaria hay que manejarla de otra manera, porque no puede hacerlo ya que hay una ley que se lo impide. Salvo que el Directorio del Banco Central --que entre otras cosas, por este proyecto, no va a nombrar el Gobierno futuro, excepto el que se elija en 1994, porque hay una disposición transitoria-- esté de acuerdo. Pero, ¿qué pasaría si el nuevo Directorio del Banco Central expresara que hay que seguir como hasta ahora? En ese caso, el Gobierno tendría las manos atadas y el Ministro de Economía y Finanzas no podrá afrontar la situación. Se dirá que se discrepa y todo este asunto pasará al Senado para que éste resuelva al respecto.

Creo que esto no es conveniente en esta etapa de la evolución política y económica del país. Quizá podríamos verlo en un futuro, entre otras cosas si el país se educa en un sistema más parlamentario y en una disciplina monetaria, fiscal y cambiaria de otro tipo, y si accedemos a etapas de desarrollo económico diferentes a la actual. De esta manera, podríamos volver a discutirlo, pero hoy, me parece absolutamente inconveniente.

Por estas razones expreso --y creo no exagerar-- porque es como convertir en ley la política económica actual.

Entrando en el terreno de las alternativas, podría admitir que se le encomiende al Banco Central que se ocupe de la política monetaria con el objetivo de preservar la estabilidad de la moneda externa e interna y aplique la política cambiaria, porque es éste quien la debe llevar a cabo. Pero el diseño de la política crediticia y cambiaria sigue en manos del Ministerio de Economía y Finanzas. Entiendo que éstas son herramientas fundamentales de la política económica. Es más, tienen que estar en situación de coherencia con la política fiscal, porque si no hay coherencia entre el manejo de todos estos instrumentos, surgen contradicciones que pueden ser muy costosas para el país.

No quisiera extenderme más, pero quiero decir que, a mi juicio, estas son las características fundamentales que nos impiden votar en general el proyecto de ley.

Deseo aclarar que siempre hemos entendido que una votación en general corresponde a la postura que se adopta sobre la visión sustancial que entraña una iniciativa. En ese sentido, respetamos pero no compartimos la idea de que la votación en general es sólo para habilitar la discusión en particular. Por el contrario, creemos que la votación en general es para tomar posición general sobre un proyecto de ley. Después, en la discusión particular

podrán haber acuerdos o discrepancias. De más está decir que podríamos votar favorablemente en general, siempre y cuando se introduzcan cambios en las áreas que acabo de señalar. Al respecto, no solamente me he ocupado en hacer la crítica del proyecto de ley, sino también en sugerir alguna alternativa que hay que buscarla en los cometidos.

En este sentido, adelanto que tal como está redactado el proyecto de ley no lo votaremos en general y trataremos de convencer a los miembros de la Comisión de que es necesario introducirle cambios. En caso de que estos se produjeran, sí lo acompañaríamos.

Creo que en la discusión en particular debemos trabajar muchísimo ya que este proyecto de ley contiene 74 artículos con numerosos detalles y con problemas de redacción. Al respecto, tenemos apuntes muy extensos de los contadores Lombardo y Pascale y de la Asociación de Bancos sugiriendo numerosos cambios.

SEÑOR AGUIRRE.- He venido a la Comisión porque considero que este es un proyecto de ley de enorme importancia y de gran complejidad técnica y es menester trabajar mucho en el mismo. No cuento con la información de que disponen los señores miembros de esta Comisión que ha trabajado en este proyecto desde el año pasado, pero surge de las actas de las sesiones respecto de las cuales se tomó versión taquigráfica, que se han recibido una serie de asesoramientos muy importantes de opiniones de ex y actuales directores del Banco Central, del Banco de la República

y de la Asociación de Bancos. Es decir que se cuenta con un conjunto de elementos de información y asesoramiento, ya manejados por la Comisión, y que en lo personal no lo hemos hecho, salvo la lectura de las actas correspondientes a las sesiones en que participaron los doctores Ramón Díaz y Hugo Martíns en representación del Banco Central y, posteriormente, el contador Braga como Presidente del Banco de la República, con el aporte de la Asesoría Jurídica de este Banco, el doctor Sienra Roosen.

No obstante ello, considero que corresponden algunas puntualizaciones de nuestra parte. En primer lugar, me parece que no puede estar en discusión el hecho de que el Banco Central deba tener una ley que constituya su Carta Orgánica. Es decir, no sólo es conveniente, sino que en nuestra opinión el no haberse dictado hasta ahora la Carta Orgánica constituye una violación de la Constitución. En ese sentido el artículo 199 de la Constitución dice: "Para modificar la Carta Orgánica de los Bancos del Estado, se requerirá la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara".

De esto resulta que la Constitución parte de la premisa inequívoca de que todo Banco del Estado debe tener una Carta Orgánica sancionada por ley. Esta obligación constitucional ha sido incumplida respecto del Banco Central desde que se constituyó éste, en cumplimiento del artículo 196 de la Constitución del año 1967. Así que, por supuesto,

está bien que el Poder Ejecutivo haya enviado este proyecto de ley y, en mi concepto, hay que sancionar la Carta Orgánica exactamente con el contenido del proyecto de ley, parecido o distinto al que ya está redactado. Pero en todo caso, este proyecto es un instrumento hábil para trabajar en este sentido y cumplir con esta obligación constitucional.

En segundo término, no participo del criterio que se ha impuesto en algunas Comisiones en esta Legislatura, de que para tratar un proyecto de ley hay que considerarlo y aprobarlo primero en general. Esa técnica de trabajo está impuesta en el Reglamento del Senado y creo que también en la de la Cámara de Representantes, pero respecto de las Comisiones, en mi opinión, este procedimiento conduce a enlentecer el trabajo. La técnica que seguíamos en la Legislatura pasada era que si no había objeciones de plano u oposiciones frontales o negativas a un proyecto, al tratarlo se hacía una consideración particular y no una discusión. Al respecto, entiendo que la única manera de avanzar en un proyecto --sobre todo cuando éste es muy complejo, como en las Rendiciones de Cuentas y en los Presupuestos-- es estudiando el articulado. Por ejemplo, se analiza si el artículo 1º es bueno, malo, está bien o mal redactado y luego se vota aprobándolo o rechazándolo. Y así sucesivamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo aclarar que cuando formulé el planteo inicial de una primera ronda de opiniones, no trataba de introducir en esta Comisión --porque no ha sido ésa la práctica habitual-- una discusión general y reproducir aquí lo que ocurre en el Plenario. Por el contrario, se trataba de recoger en esta primera etapa una impresión general del proyecto a los efectos de identificar cuáles eran los puntos más sensibles o más complejos para luego ir profundizando en ellos. Repito que no era nuestra intención el comenzar con una discusión general en ese sentido, pero sí conocer las distintas opiniones. Personalmente, pensaba que no había oposiciones tan fuertes. Sin embargo, el señor senador Astori precisó algunos puntos que han sido muy enriquecedores, porque nos permiten identificar algunas áreas muy específicas y determinadas sobre las cuales debemos organizar nuestro trabajo para atenderlas debidamente.

Repito que esta es una etapa de primeras intervenciones con el fin de explorar y sondear todas las opiniones.

SEÑOR AGUIRRE.- Estoy de acuerdo, pero de todas maneras entiendo que la forma en que ha enfocado el tema y el trabajo el señor senador Astori conducen a las conclusiones que estaba exponiendo. El señor senador Astori ha dicho que tal como están redactadas algunas disposiciones del proyecto de ley, no estaría en condiciones de votarlas.

Es decir que tendría una opinión contraria en general, porque no se ha aclarado si determinado artículo mantendría su redacción y si sería aprobado, modificado o rechazado.

Pienso que si nos planteamos el tema de esa manera no va a ser posible avanzar en la tarea. De lo contrario, deberíamos dejar de considerar el articulado en particular y pasar a tratar una norma concreta y discutir los cometidos del Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la duración del mandato de los Directores, a fin de poder llegar a un acuerdo para trabajar en el tema.

En mi opinión, el proyecto va a ser aprobado con éste o con otro contenido, porque al margen de esas normas polémicas tiene muchas otras --se trata de un articulado muy abundante, se ha dicho que tiene 74 disposiciones--, cuya mayoría puede ser aprobada sin mayor discusión ni objeciones.

Con respecto al planteo formulado por el señor Presidente de la Comisión, quiero dar una opinión de carácter general.

En primer lugar, entiendo que es un proyecto en el cual se ha trabajado con mucho cuidado. Se podrá discrepar con su óptica general --tal como lo ha hecho el señor Senador Astori--, pero contra lo que suele ser habitual, se trata de una iniciativa que es evidente ha sido estudiada cuidadosamente. En ella han intervenido personas que poseen conocimientos amplios en esta materia. Asimismo, se ha tratado de manejar la terminología jurídica con bastante precisión --lo que no es habitual-- sin perjuicio de que en algunos aspectos, luego de haber leído el proyecto, quien habla pueda discrepar con algunos conceptos

jurídicos allí utilizados. Pero es evidente que aquí no ha trabajado gente que no conozca de Derecho ni en lo atinente al Banco Central, el contrario, quienes han participado en este tema han demostrado su versación en él mismo. Otro tema es la orientación general que le han dado a esta iniciativa. Entiendo que desde este punto de vista, el proyecto es bueno, ha sido elaborado cuidadosamente.

En segundo término, sin entrar a un análisis pormenorizado de las normas, como ha hecho el señor senador Astori, pienso que en la orientación general de algunas disposiciones claves pueden plantearse discrepancias. En mi opinión, existe un enfoque general del proyecto que está desajustado con respecto a la orientación general que tiene la Constitución de la República sobre el tema de los Entes Autónomos. Si se parte de la premisa de que si bien el Banco Central es un organismo especialísimo en el Uruguay y en cualquier otro país, y puede tener cometidos más importantes que otro Ente Autónomo y, por supuesto, que un Servicio Descentralizado, desde el punto de vista jurídico y de acuerdo con la Constitución no es más ni menos autónomo que la UTE, el Banco Hipotecario o cualquier otro organismo que tenga la misma naturaleza jurídica. Por lo tanto, si la Constitución enmarca cuáles son los poderes, las facultades y los mecanismos de control a que están sujetos los Entes Autónomos, en mi concepto no es acertado que la Carta Orgánica de uno de ellos --en este caso, un banco del Estado-- establezca que dicho organismo es más autónomo, tenga mayor número de facultades o que, además de contar con dicha autonomía, controla a otros Entes Autónomos. Ello no es posible en nuestro ordenamiento

constitucional, por lo menos mientras sea la Carta Magna la que regula al detalle --en mi concepto, equivocadamente-- el funcionamiento, la constitucion y los procedimientos de control que existen sobre los [illegible]. A mi juicio, en ese aspecto reside el error de [illegible], porque si estuviéramos en Alemania quizás esto sería perfecto ya que en dicho país la Constitución [illegible] en cambio en el Uruguay [illegible] si lo hace [illegible] entonces, la ley no puede estar en colisión con el concepto que existe en la Constitución ni transformar a un [illegible] en un super ente autónomo que controla a los demás organismos de la misma naturaleza jurídica. En nuestra Constitucion, quien controla a los Entes Autónomos es el Poder Ejecutivo. Tan desajustado es que el Banco Central tenga poderes de control sobre Entes Autónomos, como sería el hecho de que la UTE controlara a la ANCAP. Ello sería disparatado juridicamente y, sin embargo, ésta sería la óptica del proyecto y allí radican algunas de las objeciones o dudas que tengo con respecto.

A modo de síntesis, reitero que, en mi opinión, debe existir una Carta Orgánica del Banco Central. La iniciativa es un instrumento hábil para avanzar en esta tarea; ha sido redactada cuidadosamente --con una óptica que, entiendo, puede discutirse-- y creo que la manera de progresar en el trabajo es analizando el articulado en forma sucesiva.

SEÑOR ASTORI.- Comprendo la inquietud del señor Presidente del Senado cuando dice que en las Comisiones no hay por qué aplicar el mismo trámite que rige para el Cuerpo. Como se sabe,

hace sólo tres años que ingresé en el ámbito parlamentario y soy nuevo en estos temas ... .

SEÑOR AGUIRRE.- No tan nuevo.

SEÑOR ASTORI.- El señor Presidente del Senado tiene, naturalmente, más antigüedad que quien habla.

Durante estos tres años, frente a todo asunto importante, la Comisión de Hacienda hizo consideraciones en general y en particular. Ello ha ocurrido así a partir de la Ley de Ajuste Fiscal. Inclusive, las versiones taquigráficas registran votaciones en general y en particular.

Simplemente, quería decir que me parece sano proceder como sugirió el señor Presidente de la Comisión. En tal sentido, aclaro que estoy haciendo referencia a asuntos importantes, y no a proyectos de ley relativamente menores. Pienso que se trata de un método bastante aconsejable, ya que ayuda a ubicarse en torno a la visión general de un proyecto.

Reitero que deseaba recordar que en los tres años previos lo hicimos de esa manera.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto a este tema del procedimiento, deseo señalar que en mi experiencia parlamentaria --que es similar a la del señor senador Astori--, en las distintas Comisiones que integro, normalmente, ante cualquier asunto importante o no, se realiza un primer cambio de opiniones en general en el que expresamos si estamos de acuerdo con la iniciativa. Es decir que se hace, antes que nada, una apreciación global y luego se comienza a analizar los detalles.

Antes de entrar a la discusión formal acerca de si

vamos a analizar el proyecto en general o en particualar, creo que sería útil realizar previamente un cambio de opiniones con respecto al proyecto. Inclusive deberíamos detectar cuáles son las áreas potencialmente más complejas, sin perjuicio de que luego --tal como lo ha expresado el señor Presidente del Senado-- se analice artículo por artículo, ya que en definitiva, ese es el único método posible para estudiar seriamente la iniciativa.

SEÑOR ZUMARAN.- Voy a votar afirmativamente el proyecto en general, con el fin de --si es acompañado por la mayoría de los miembros de la Comisión-- habilitar el tratamiento del proyecto y pasar, luego, a analizar su articulado.

Entiendo que si la votación resultara negativa --por supuesto, los miembros de la Comisión tienen el derecho de votar de esa manera-- la Comisión no lo consideraría.

SEÑOR ASTORI.- Salvo que se modificara su articulado.

SEÑOR ZUMARAN.- Podría presentarse otro proyecto. En otras oportunidades, hemos dado el mismo alcance a nuestro voto.

Creemos que es de interés legislar otorgándole una Carta Orgánica al Banco Central. Aquí se ha realizado un esfuerzo con aportes muy importantes, que no sólo se encuentran en el Mensaje del Poder Ejecutivo sino porque esta iniciativa se ha originado en el propio Banco Central.

Al mismo tiempo, queremos manifestar que en este proyecto de ley se observa la creación de un super banco, lo que nos preocupa. Si la iniciativa se aprobara tal como está, pensamos que el país tendría una especie de fortaleza inexpugnable en el Banco Central, que contaría con una autonomía que, a

mi juicio, sería excesiva.

Pienso que el país ha caminado por un sendero distinto del que se proyecta en este estatuto para el Banco Central. Tengo algunas dudas que espero aclarar en el transcurso de la discusión particular, en el sentido de si no sería conveniente establecer por ley lo que ha sido la práctica en el Uruguay en estos últimos años.

Existe un equipo económico cuyo jefe es el señor Ministro de Economía y Finanzas y que está integrado, también por el Banco Central, el Banco de la República y Oficina de Planeamiento y Presupuesto --por lo menos, estos cuatro organismos--, que tiene la necesidad de coordinar una política económica, que está dirigida por el titular de la Cartera de Economía y Finanzas como miembro del Poder Ejecutivo y sometido a todo el contralor político que un Ministro tiene y que no poseen los Directores de los Entes Autónomos. Me parece que esa ha sido la práctica de nuestro país, que es buena y positiva. El Poder Ejecutivo debe conducir la política económica que se tiene que aplicar a través de un equipo que actúe en diversas áreas, cuyo titular, jefe o principal es el señor Ministro de Economía y Finanzas, y que incluye, reitero, a los bancos estatales, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y quizás algún otro Ministerio, como el de Ganadería, Agricultura y Pesca o el de Industria, Energía y Minería, que también están directamente vinculados con el área económica.

Creo que si se sanciona un proyecto de ley tal cual está previsto el que tenemos por delante, este Banco Central tendría facultades otorgadas por ley para aplicar políticas diferentes de las que quiere llevar adelante el Poder Ejecutivo, lo que daría como resultado una permanente colisión entre el Ministerio de Economías y Finanzas y dicho Banco.

En alguna sesión anterior mencioné --hoy quisiera reiterarlo-- el ejemplo tan exitoso del Banco Central alemán,

que generalmente se invoca como el caso más notorio de un Banco Central muy independiente. Pienso que hay que observarlo dentro de un fenómeno muy particular que se da en la República Federal de Alemania, no así en nuestro país, que es la organización federal de esa República. Allí el Estado central es increíblemente débil para una concepción como la nuestra, derivada del Derecho francés, o la de los Estados Unidos, que también es un país federal. Pero la Alemania que surge después de la Segunda Guerra Mundial tiene como rasgo más distintivo haber limitado al máximo las funciones del Gobierno central y haberlas hecho descansar en los Estados federales. Y el Banco Central alemán es de estructura federal, integrado por los Estados Miembros de Alemania. Precisamente, es por esta integración federal que se le da una gran autonomía frente al Gobierno central. Esto también rige en Alemania respecto de otras políticas, como la educativa y la de salud, que están a cargo de los Estados Miembro.

Entonces, pretender tomar esto como modelo para trasladarlo país como el Uruguay, me parece que no viene al caso y no es de recibo porque no trató de solucionar un problema de coordinación de un equipo económico, sino uno de base esencialmente política, que fue el profundo escepticismo que dejó, incluso en el espíritu alemán, su experiencia como nación y el desastre de la Primera y, sobre todo, de la Segunda Guerra Mundial. De modo que fue el deseo de hacer resurgir los Estados nacionales, los Estados parte, con facultades de Gobierno muy amplias, para cuya concesión fueron muy avaros.

SEÑOR GATTO.- El "Síndrome de Weimar".

SEÑOR ZUMARAN.- Exactamente. Esto se expresa también en la Carta Orgánica del Bundesbank. Entonces, no se la puede leer prescindiendo de este contexto histórico, de este movimiento de ideas que hubo en la Alemania que resurge de la Segunda Guerra Mundial, con todo el horror padecido, y el síndrome del fracaso de la República de Weimar --como expresó el señor senador Gatto-- y de dicha Guerra. Incluso, quienes propiciaron la creación de esta República --las potencias aliadas-- también desconfiaban mucho de un Estado alemán fuerte, unitario y organizado centralmente, por lo que se podría decir que impulsaron como una de las condiciones para su creación, la de un Estado central muy débil, con facultades de Gobierno radicadas en los Estados miembros. En todo caso, el éxito de la República Federal de Alemania nos llevaría a pensar en el éxito de la descentralización y en el fracaso de los Estados nacionales, pero eso ya nos introduce en un asunto de mayor envergadura que está fuera de la consideración de este tema.

En consecuencia, vamos a acompañar en general este proyecto de ley para propiciar la discusión del tema. Durante el tratamiento de su articulado, vamos a plantear fórmulas que quiten a este proyecto el rasgo de superbanco que se otorga al Banco Central para que se busque más bien en sus funciones, cometidos y obligaciones la necesidad de coordinar las políticas económicas que debe llevar adelante con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR GRENNO.- Deseo hacer un aporte parcial sobre el tema general del proyecto.

En la sesión anterior anotamos una carencia que pensamos tendría que estar dentro de los cometidos específicos del Banco Central y que tiene que ver con el área de los seguros. Sin embargo, no quisiera tratarlo dentro de nuestro esquema actual de seguros, que es muy primitivo. En la mayoría de los países con normas actualizadas respecto de este tema, el área de seguros es controlada por los respectivos bancos centrales, en la medida en que tienen, inevitablemente, una política financiera propia.

En su momento, la Comisión tratará dentro del tema de los seguros, el de la transformación que se está operando en el mundo del seguro habitual en la empresa institucional de seguros, donde ya no entra el seguro habitual sino, fundamentalmente, los sectores de salud y prevención. Estos, en Europa, están regulados por empresas de seguros. Ello lleva, inevitablemente, a que grandes masas de dinero afecten las políticas de funcionamiento del mercado.

En consecuencia, todo esto lleva o bien a que el Banco Central se haga cargo de toda la administración, o a que la empresa de seguros sea solidaria de un banco que, a su vez, es controlado por el Banco Central.

El señor Presidente del Cuerpo decía que desde hace mucho tiempo tendría que haber una Carta Orgánica del Banco, cosa que ahora vamos a tratar. Ella va a estar de acuerdo con las necesidades propias, pero muy

actuales que existen.

En los países en que el seguro no está vinculado a las políticas bancocentralistas es porque lo está respecto de normativas que vienen de muy lejos y donde no era necesario hacerlo, dado que el seguro se manejaba con otros vínculos. Actualmente, la política de seguros ha cambiado de tal manera, que en esta nueva concepción de Estado que se viene desarrollando desde hace 20 años, el mismo se está repliegando. Por ejemplo, vemos que en España, Francia e Inglaterra, en general, en casi toda Europa, hay una administración de las áreas sociales a cargo de las empresas de seguro. Eso no es una tarea comercial, sino netamente financiera. Enorme cantidades de dinero son absorbidas por estas compañías, que se transforman, así, en bancos expresos o encubiertos o bien, por este sistema, pasan a la actividad bancaria grandes volúmenes de dinero provenientes de este ahorro público, lo que desborda aquella capacidad de amparo que se tenía sobre la casa, el auto, etcétera.

De acuerdo con el artículo 50 referente a las superintendencia de las instituciones de intermediación financiera, el Banco de Seguros del Estado está en tratativas con el Banco Central para que se le permita ejercer su calidad de intermediadior financiero y no que sea subsidiario de los otros bancos, ya que el total de la actividad normal de las empresas de seguros está supeditada a la captación de los mismos. Tarde o temprano, esto terminará dentro de un contralor, que podrá ser ejercido por el Ministerio de Economía y Finanzas o por el Banco

Central. Si no lo tratamos ahora, al considerar la Carta Orgánica del Banco Central, indirectamente disponemos que será realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas, porque nos estamos negando a integrarlo a otro tipo de control.

Este es un tema que puede parecer como un área subalterna, pero es muy importante, dada la gran incidencia que tiene, incluso, en la regulación del mercado.

En consecuencia, deberíamos ver qué concepción tienen los miembros de la Comisión respecto de un área que, reconozco, no es de tratamiento habitual del Parlamento, ya que siempre se consideró, repito, un tema subalterno y para la gente es algo antipático, ya que se ve más como un impuesto que como un servicio. Sin embargo, desgraciadamente, tendrá que transformarse en un servicio, tal como lo es para todos los países del mundo.
Por lo tanto, tendremos que crear normas que lo regulen, y no que sirvan sólo para la institución Banco de Seguros y para las compañías que hoy lo acompañan en el oligopolio. Tendrá que ser una normativa de carácter general y el Estado deberá participar de este contralor.

¿Qué organismo debe participar en esto? En la mayoría de los países que lo tienen regulado, son sus bancos centrales.

Por lo tanto, me parece que en ese campo relativo a los cometidos del banco existe una omisión que creo que tendremos de salvar de alguna forma.

SEÑOR GATTO.- Señor Presidente: hace unos instantes el señor senador Astori señaló alguna dificultad en cuanto a su conocimiento acerca del funcionamiento de las Comisiones puesto que sólo hace tres años que integra el Senado. Entonces, ¡cuáles serán mis dificultades en ese sentido, si hace sólo tres días que integro este Cuerpo!

Vamos a votar en general el proyecto de ley puesto que entendemos que con ello habilitamos el tratamiento del tema, lo que no supone ingresar al análisis de la filosofía inspiradora de esta iniciativa. Esta posición fue sustentada por nuestro sector, por lo que ha sido duramente criticada, específicamente, con respecto al tema del puerto. De manera que manteniendo la congruencia con esa intelección de quienes votan en general, vamos a apoyar este proyecto de ley.

Más allá de ello, no se nos oculta su importancia, que parecería está en el cruce de los grandes debates filosóficos contemporáneos respecto al papel que debe tener el Estado y, más particularmente, en esa tendencia muy notoria de los últimos años de frenar los procesos de partidización acudiendo para ello a una cierta visión tecnocrática, que en sí misma es peligrosa, lo que no significa que la partidización

es buena cuando es excesiva. El peligro del ataque a la partidización es que suele conllevar un ataque a lo político, en el que se oculta también un ataque a lo público, dos valores que están íntimamente unidos y que entendemos deben ser preservados. Es peligroso que, en función de frenar lo partidario, se termine degradando --obviamente, eso no está en el espíritu de nadie y ni siquiera en el proyecto--, de alguna manera, lo político como el ámbito donde los hombres discuten sobre la mejor sociedad, lo que debemos preservar en forma específica y calurosa.

Tal como señalaba el señor senador Astori, en la medida en que esta iniciativa delega a un órgano de carácter técnico, y quizás también tecnocrático, un área importante de la conducción económica del país, se podría estar cayendo en lo que mencioné anteriormente. En definitiva, esta materia será objeto de análisis en la discusión particular.

También creo importante señalar que adherimos a las prevenciones jurídicas que expresaba hace un momento el señor Presidente del Cuerpo. Es indudable que el Banco Central, pese a la importancia técnica que ha adquirido, no deja de ser un Ente Autónomo y, en esa medida, está sometido a la normativa general de la Constitución. Por lo tanto, generar un súper Ente Autónomo, estaría transgrediendo claramente las normas constitucionales.

SEÑOR AZZINI.- Señor Presidente: en nombre de la bancada que represento, adelanto nuestro voto en general al proyecto de ley, no sólo porque sea iniciativa del Poder Ejecutivo, sino porque también consideramos que es una de las materias importantes que se debe regular.

Precisamente, ésta es una de las leyes en la que ha habido omisiones importantes en materia de reglamentación del Banco Central durante muchos años, como muy bien señalaba el señor senador Astori. Además, contiene conceptos importantes como el de la autonomía monetaria y el de la independencia, en cuanto a los períodos políticos, en la elección de los miembros. Con respecto a la Superintendencia de Bancos, que consideramos importante, debo recordar en este momento un organismo que la tuvo durante muchos años, que es la Inspección General de Hacienda. Este órgano tuvo a su cargo la superintendencia de bancos antes que el Banco Central y que el Banco de la República. Esto actualmente se ha superado pues es el Banco Central quien efectúa el control de los bancos, que es parte del régimen legal que está a estudio.

En cuanto a que los cometidos de diseño y aplicación de política monetaria --particularmente los mencionados por el señor senador Astori-- sean parte de su preocupación, creo que es natural que estudiemos este tema a fondo. En lo personal, estoy

tomando contacto con el proyecto de ley desde hace muy pocos días y considero que es un asunto que debemos analizar en profundidad.

En lo que tiene que ver con el hecho de que la independencia o no del banco consagre un esquema de política económica, tal como lo sostiene el señor senador, creo que ello no es correcto. Desde mi punto de vista --y lo digo con todo respeto por el señor senador ya que ha sido mi profesor y en muchos aspectos le debo dar la derecha-- considero que no necesariamente, tal como está previsto, el proyecto implica un enlace de la política económica en el ámbito institucional. En ese sentido, voy a profundizar en el conocimiento de los reglamentos del Bundesbank, del Banco chileno --que, sin duda, está hecho a imagen y semejanza del Bundesbank-- y de la Reserva Federal, que en este aspecto también tiene un organismo con una importancia trascendente en el diseño de política monetaria En definitiva, pienso que lo que debemos hacer independientemente de adecuar a nuestro medio las realidades económicas y monetarias del mundo, es informarnos en cuanto a si esa independencia implica realmente la consagración de un modelo económico, con cual adelanto mi discrepancia. Si ello fuera así, me llama la atención que países con un funcionamiento en materia monetaria con el orden como el que demuestran Alemania y los Estados Unidos --aunque no precisamente en los últimos años, pero sí anteriormente--

hayan aceptado ese enlace tal como está previsto. No adelanto opinión en este sentido, pero creo no reconocer esa situación. Reitero que me informaré con mayor profundidad sobre el tema, pero además considero que se debe observar mucho en el exterior cuando hay experiencias muy importantes en este aspecto y que naturalmente pueden servir de gran utilidad a la hora de analizar el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, y apoyando lo expresado por el señor Presidente del Senado, debo manifestar que es una iniciativa en la que es notoria una elaboración jurídica bastante intensa y detallada --no soy quién para juzgarla, pero sí puedo percibirlo-- la cual ha insumido mucho tiempo y voluntades.

SEÑOR ASTORI.- Señor Presidente: deseo hacer esta aclaración porque quizás no fui lo suficientemente preciso en mi intervención anterior. Cuando sostengo que aquí existe una institucionalización legal de la actual política económica, no me refiero a la tendencia a la independencia del Banco Central, sino particularmente a la asignación a dicho Organismo del diseño y la aplicación de las políticas cambiaria y crediticia. En todo caso, tendríamos que aludir a la independencia del Banco Central en el diseño y la aplicación, ya no de la política monetaria, sino de la cambiaria y de la crediticia, que es lo que hoy se hace en

el Uruguay y que en otras épocas no se efectuó y, probablemente, tampoco se dé en el futuro. Incluso --me atrevo a decirlo sin pretender abrir polémica--, en un eventual futuro Gobierno del Partido Nacional, quizás no se desee seguir esta trayectoria de política cambiaria.

Sin embargo, debemos pensar en que aún dentro de cierta orientación económica probablemente se tenga que manejar el tipo de cambio de otra manera. Con esta ley no se puede.

En cuanto a los ejemplos de Alemania y de los Estados Unidos, debo aclarar que en ninguno de los dos países la política cambiaria y la crediticia están en manos del Banco Central. En ambos lugares la política crediticia es de resorte del Ministerio de Economía. Por consiguiente, no se puede citar esos ejemplos en apoyo del texto de este proyecto. Es más, en Alemania hasta la política cambiaria es fijada por el Ministerio de Economía. Este es un ejemplo internacional de independencia.

Quería hacer estas aclaraciones para que quede suficientemente preciso el fundamento que empleo para señalar que aquí se está viviendo una suerte de intento de instauración legal del actual Gobierno. Es por esa razón, y no por la tendencia a la independencia, que hice las aclaraciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por mi parte haré unas breves observaciones.

Aclaro que voy a apoyar el proyecto. Estoy de acuerdo con la necesidad de que el Banco Central tenga una Carta Orgánica y comparto la estructura del proyecto tal como ha sido presentado. Sin perjuicio de ello, obviamente, estoy abierto al análisis particular de las disposiciones en que muchos de los puntos comentados en ésta y en anteriores sesiones deberán ser abordados y eventualmente podrán sufrir alguna modificación. De todas maneras, pienso que es fundamental la marcha hacia el mayor grado de independencia del Banco Central a que apunta el proyecto.

Sobre esto también me parece percibir alguna opinión favorable en la Comisión.

Yendo un paso más adelante, pienso que los aspectos que ha subrayado insistentemente el señor senador Astori sobre la introducción de las competencias al Banco Central en el diseño y aplicación de las políticas crediticia y cambiaria de alguna manera [illegible] con la finalidad principal que se asigna al Banco de acuerdo con el artículo 3º, que es la de asegurar la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. A estos efectos, el manejo de la política crediticia es un elemento importante, al igual que el de la política cambiaria, ya que un desajuste o desalineamiento de una u otra llevaría consigo una posible amenaza a la estabilidad interna o externa de la moneda nacional. Entonces, podría darse el caso de que la entidad pública, a la que la ley le confía la finalidad principal de preservar la estabilidad interna y externa no cuente con los elementos necesarios para llevarlo a cabo. Dicho de otra manera existirían ciertas variables que tendrían incidencia en la mencionada estabilidad que quedarían fuera de control. Con esto no estoy adelantando una opinión definitiva sobre este tema que discutiremos en detalle; simplemente estoy dando una explicación sobre la necesidad de que el Banco Central tenga potestades importantes en el ámbito de las políticas cambiaria y monetaria, y no me refiero, precisamente, a las que están previstas en el proyecto.

Otro aspecto muy interesante --como todas sus intervenciones-- señalado por el señor senador Astori es el relacionado

con el futuro. En ese sentido, quisiera marcar una discrepancia en cuanto a que [illegible] que este proyecto de alguna manera, al otorgarle facultades al Banco Central, apunta a una concepción más avanzada que no es exactamente la actual.

[illegible] que la legislación debe guardar una razonable [illegible] con la realidad, no puede apartarse desmesuradamente de ella porque lo contrario sería el vacío. Pero también tiene una finalidad orientadora de los hechos económicos, políticos y, en general, de la sociedad a fin de conducirla a los destinos a que en definitiva se desea arribar, que es justamente el de las naciones exitosas, prósperas, que funcionan con equilibrios estables y permanentes más allá de crisis coyunturales y de las circunstancias recesivas que se puedan presentar. Funcionan dentro de pautas y disciplinas de orden y organización. En definitiva, esa es una base muy importante, diría decisiva, para el crecimiento y desarrollo sostenidos, estables y permanentes de los países.

En cuanto al hecho de que el proyecto que estamos estudiando pueda ser una vía para acercarnos al destino y pueda implicar en algún momento un salto --como decía el señor senador Astori-- de la realidad actual hacia el futuro, creo que es algo positivo. Sin embargo, esta afirmación no me lleva a cerrar los ojos y no reconocer que los saltos hay que darlos con medida y prudencia, teniendo en cuenta desde donde se parte y hacia donde se llega.

No quisiera entrar en la discusión puntual de los temas, porque lo haremos en su debido momento. Simplemente,

deseo marcar un matiz. Estoy dispuesto a pensar en un salto más arriesgado en función de la bondad que veo en el lugar en que caeríamos si el salto resulta exitoso. Me refiero a acercarnos más rápidamente a las economías estables y consolidadas.

Con respecto a las expresiones de carácter jurídico [illegible] que no se encuentre presente el señor Presidente del Senado-- discrepo totalmente con lo expuesto por lo siguiente. No es que no reconozca que el Banco Central es un Ente Autónomo como cualquier otro, sino que cuando se habla de que no debe existir un Ente Autónomo por encima de otro pienso que eso es correcto en lo que tiene que ver con la competencia. Dicho de otra manera, por ejemplo, UTE establece las reglas en materia de suministro de energía eléctrica al Poder Ejecutivo, al Legislativo, [illegible] todos los demás Entes Autónomos porque la ley, dentro del marco de la Constitución, le atribuye la facultad de regular todo lo referente a la electricidad. Todos acatan lo que la UTE dice porque tiene la responsabilidad constitucional y legal de hacerlo.

De acuerdo con la Constitución y la ley, el Banco Central es quien debe regular la estabilidad monetaria entre otras cosas. La Ley de Intermediación Financiera también le asigna la función de supervisar el funcionamiento de los bancos. El Banco de la República, por ejemplo, debe ser supervisado por el Ente Autónomo responsable de la supervisión de los bancos y esto no va en mengua de su autonomía. Por otro lado, como recordaba el señor senador Astori, lo más urticante --personalmente, no vería inconveniente en ello, en función

de los razonamientos que acabo de formular-- sería que el Banco Central impusiera alguna sanción al Banco de la República. Reconozco que esto, en términos prácticos, puede resultar conflictivo. Afortunadamente, se logró una fórmula de solución que eliminó ese aspecto, de manera que hoy día en el análisis de ese punto específico no tendremos necesidad de enzarzarnos en ningún tipo de debate. Eso ya está resuelto, pacíficamente lo aceptamos en ocasión de discutir el proyecto de Ley de Intermediación Financiera y pienso que deberá ser compatibilizado con lo que se propone en el texto que tenemos a estudio. De modo que mi discrepancia con el señor Presidente del Senado es principalmente en el aspecto teórico del asunto. Pienso que no estamos discutiendo sobre ciertas funciones de vigilancia que están reconocidas en alguna disposición de la Carta Orgánica y que también figuran en la Ley de Intermediación Financiera que aprobamos.

Por otro lado, tampoco estamos discutiendo las sanciones que no están incluidas en ninguno de los textos. Creo que la discusión desde el punto de vista de las facultades del Banco Central en relación con el Banco de la República no es tan práctico, sino que es de carácter teórico-conceptual. A ese respecto, quería dejar marcado mi punto de vista acerca de cómo veo la interrelación de competencias de los Entes Autónomos dentro del marco de la Constitución y de la Ley.

Para terminar, y debido a que estamos llegando a la hora 12:00, volvería a consultar a los señores senadores sobre los pasos a seguir para adelantar nuestro trabajo. Mi sugerencia sería la siguiente: el señor Presidente del Senado nos dio la idea de realizar un análisis artículo por artículo, lo cual es lógico. Por lo tanto, propondría que la próxima sesión comenzáramos a analizar el articulado.

SEÑOR ASTORI.- En estos tres años en que integro la Comisión, en cada asunto importante hemos realizado la votación en general. Por eso, quisiera consultar si en este caso se va a proceder de la misma manera. En caso de que dicha votación se realice, me interesaría hacer un pequeño fundamento, como siempre se ha hecho.

Realmente, me extrañó la intervención del señor Presidente del Senado, porque en esta Comisión siempre se ha seguido este procedimiento.

SEÑOR ZUMARAN.- No quise contradecir en el día de hoy

al señor Presidente del Senado en un tema que no hace a la cuestión, ya que la Comisión puede resolver si realiza o no votaciones en general; pero en el período pasado en la Comisión se hicieron votaciones en general, y puedo decir que es una práctica usual y no un descubrimiento que hicimos en esta oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que es oportuna la consulta que realiza el señor senador Astori porque me iba a referir al método de trabajo omitiendo un comentario acerca del punto.

En cierta parte de su exposición el señor senador Astori manifestó que su voto negativo con respecto a este proyecto estaría basado fundamentalmente en las discrepancias que él tenía con tres o cuatro disposiciones que, aunque cuantitativamente son pocas en un proyecto de más de setenta artículos, cualitativamente eran importantes en lo que tiene que ver con la filosofía y la visión de conjunto.

Por lo tanto, pienso que tenemos dos posibilades: o votamos en estos momentos en general, o postergamos dicha votación hasta el instante en que analicemos esos artículos. Podría suceder que sobre alguno de los puntos que a juicio del señor senador son esenciales, se llegara a una modificación del texto propuesto que se aproximara o satisfaciera de alguna manera sus inquietudes y entonces su voto cambiaría siendo afirmativo. No digo que esto vaya a suceder porque pienso que en algunos puntos --tal vez sea lo más probable-- tengamos discrepancias,

pero creo que no agotaríamos todas las posibilidades a fin de lograr una concordancia.

SEÑOR ASTORI.- Coincido totalmente con la sugerencia formulada por el señor Presidente. En este caso, habría que invertir los términos y realizar un análisis del articulado antes de dar un pronunciamiento general y definitivo como habitualmente se hace con las leyes de Presupuesto. En dichas leyes, lo último que se vota es el artículo 1º en una votación en general. A continuación, quisiera dar las razones por las cuales estoy de acuerdo con lo dicho por el señor Presidente.

Mi fundamento de voto negativo, de haberse votado en general el proyecto, hubiera sido --permítaseme que lo exprese, porque se transforma en fundamento de apoyo a este método de trabajo-- decir que mi voto negativo no significaba negar la necesidad de que hubiera una Carta Orgánica ni negar los aspectos positivos que tiene el proyecto. Simplemente, significaría discrepar con la visión bancocentralista contenida en el proyecto. Asimismo, de realizarse otros cambios referentes a esa visión, lo hubiera votado afirmativamente. En estas circunstancias, si la discusión particular trae aparejado estos cambios, podría llegar a votar inclusive el proyecto en general. Por lo tanto, digo que comparto totalmente el método. Además, dichas las constancias, me parece bien entrar en el análisis del articulado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por lo tanto, procederíamos de la siguiente forma. El pronunciamiento formal sobre el conjunto del

proyecto lo realizaríamos al finalizar el trabajo. Asimismo, en la sesión a realizarse el próximo jueves a las 10:00 de la mañana, nos abocaríamos al análisis del articulado. Sugeriría a los señores senadores que, a los efectos de aligerar el trabajo, se podrían ir identificando aquellos artículos que puedan suscitarnos mayores dificultades o dudas. De esta forma, podríamos avanzar más rápidamente con los demás artículos para luego concentrarnos en las disposiciones medulares.

El señor senador Astori dijo que tenía fuertes objeciones sobre tres o cuatro artículos y leves sobre otros. Es por eso que realizo esta sugerencia a fin de estudiar más detenidamente las disposiciones que presenten más objeciones y, de este modo, llegar al desglose de las mismas.

SEÑOR ASTORI.- Ahora más que nunca propondría, en el análisis particular, realizar gestiones especiales para que esta Comisión se integre.

Me parece que le va a hacer bien a esta Comisión la presencia de más juristas --además de los ilustrados juristas que ya la componen-- a fin de considerar el proyecto. Por otra parte, creo que no podemos decidir sobre los temas de este proyecto que son objeto de una Comisión integrada sin la presencia de ningún miembro de la Comisión de Constitución y Legislación. Por lo expuesto, propongo que se realicen las consultas pertinentes por medio de la Secretaría. Además, creo que el señor Presidente del Senado haría algunas gestiones a fin de ver si sustituye

al señor senador Santoro.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Presidente del Senado quedó en averiguar con los senadores integrantes de dicha Comisión si sería posible su concurrencia. En caso de no serlo, eventualmente se lo sustituiría. De todas maneras, adelanto que sobre ese tema voy a conversar con el señor Presidente del Senado, sin perjuicio de que la Secretaría haga su gestión.

SEÑOR BOUZA.- Comparto con los demás señores senadores en que este proyecto es de suma trascendencia, más allá de las discrepancias que se puedan tener con las soluciones concretas.

Siempre he pensado que en el momento en que se analizan las disposiciones concretas del proyecto --lo que se llama discusión particular-- es donde realmente empieza el trabajo de la Comisión.Hasta el momento, solamente hemos recibido informaciones de distintos técnicos o Directores del Banco Central con respecto a las ideas generales y algunas especificaciones sobre soluciones concretas.

Es por esto que me pregunto si no sería conveniente --a los efectos de mejorar el trabajo de la Comisión-- cursarle invitación al Directorio del Banco Central a fin de que sus integrantes concurran a la Comisión para asesorarnos. Por ejemplo, podrían venir integrantes de la Asesoría Letrada de dicho Banco. Veo que aquí puede haber un aspecto específico de la realidad, es decir, la determinación de normas que tienen contenido jurídico y de política económica o crediticia. En ese sentido,

creo que debemos ser muy precisos y no creo que para ningún integrante de esta Comisión el hecho de contar con asesoramiento nos determine a tomar ciertas resoluciones.

No sé cuál ha sido el origen de la norma, pero supongo que el cuerpo de asesores letrados del Banco Central ha tenido participación muy activa en su elaboración y, por lo tanto, debe estar en buenas condiciones de decir por qué y con qué objetivo se han establecido ciertas expresiones en algunos artículos y por qué en otros no. Me gustaría que el resultado del trabajo de esta Comisión pudiera contar con dicho asesoramiento, independientemente de las definiciones sobre objetivos de política económica que cada uno crea mejor; aun cuando podamos tener discrepancias en el primer aspecto, quisiera que las soluciones que en definitiva apruebe la mayoría, cuenten con la mejor adecuación técnica posible. Quien habla, en el día de ayer, por ejemplo, fue el único senador que no votó el proyecto de ley sobre las faltas transformadas en delitos cometidos durante los incidentes en espectáculos deportivos. Lo hice simplemente porque me parecieron importantes las aclaraciones hechas por el señor Presidente del Cuerpo sobre los errores de técnica jurídica existentes en dicha iniciativa. Pienso que es muy peligroso que digamos --tal como se expresó ayer en el Senado-- que se puede sancionar un proyecto de ley aun cuando contenga errores, porque sería mucho más gravoso devolverlo a la otra Cámara, reconociendo, en definitiva, que podemos sancionar normas en esas condiciones, lo que no es bueno para ningún Cuerpo, y mucho menos para el Legislativo. Es con esta preocupación que planteo el tema. Teniendo en cuenta la trascendencia de esta iniciativa y de su discusión, creo que sería bueno, reitero, contar con el asesoramiento técnico necesario a fin de investigar los alcances reales que se han querido dar a las normas propuestas. Me parece que ello no podría hacerlo el señor Presidente del Banco Central o alguno de los Directores,

sino los integrantes de la Asesoría Letrada de la Institución, en consulta con las autoridades antes mencionadas.

SEÑOR ASTORI.- La propuesta me recuerda a nuestro trabajo sobre la Ley de Presupuesto, ya que todo el tiempo contamos con un cuerpo de asesores que es consultado a cada momento y que acompaña las distintas sesiones, estando a la orden de los señores senadores.

SEÑOR PRESIDENTE.- Percibo que hay consenso en la Comisión acerca de la conveniencia --como lo ha propuesto el señor senador Bouza-- de solicitar al Directorio del Banco Central que designe la o las personas que puedan asesorar a la Comisión en su trabajo sobre este proyecto de ley, sobre todo en aquellos aspectos relativos a motivaciones y fundamentos de las normas propuestas por dicho organismo. En tal sentido, queda resuelto que así se procederá y quien habla hará los contactos del caso.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 11 y 58 minutos)